

BL_GERICHTE 810 07 101 vom 12. September 2007

BL Gerichte, 2007-09-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_07_101

FR: BL_GERICHTE 810 07 101 du 12 septembre 2007

IT: BL_GERICHTE 810 07 101 del 12 settembre 2007

Regeste

Erfordernis des Bedarfsnachweises für die Betriebsbewilligung von Abfallanlagen zur Behandlung übriger Abfälle und nicht von Siedlungsabfällen

Erwägungen

E. 1

Da die Eintretensvoraussetzungen gemäss §§ 43 ff. VPO erfüllt sind, ist grundsätzlich auf die Beschwerde vom 14. März 2007 einzutreten.

E. 1.1

Fraglich ist jedoch, ob auf das Begehren eingetreten werden kann, dass nicht nur der angefochtene Entscheid aufzuheben sei, sondern auch noch die Betriebsbewilligung zu erteilen sei. In der Verfügung der BUD vom 16. Dezember 2005 wird in Erwägung 2 festgehalten, dass der Bedarfsnachweis nicht geglückt sei, weshalb das Gesuch nicht weiter behandelt werden könne und abgewiesen werden müsse. Der Regierungsrat hat in seinem Entscheid ausdrücklich ausgeführt, dass Gegenstand der angefochtenen Verfügung nur die Frage nach dem Bedarfsnachweis sei, aber nicht jene, ob die geltende Betriebsbewilligung das Projekt der Beschwerdeführerin abdecke oder nicht. Mit der Abweisung der gegen diesen Entscheid erhobenen Beschwerde durch den Regierungsrat wurde diese Verfügung geschützt.

E. 1.2

Vorweg ist in diesem Zusammenhang auf den Verfahrensablauf einzugehen. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss ausgeführt, dass die Frage des Bedürfnisnachweises eigentlich im Rahmen des Baubewilligungs- und nicht des Betriebsbewilligungsverfahrens zu prüfen wäre. Die erstverfügende Instanz und die Beschwerdeführerin seien aus verfahrensökonomischen Gründen übereingekommen, dass vorweg eine Verfügung durch die BUD betreffend den strittigen Bedarfsnachweis erlassen werde. Diese Frage bilde nun den Gegenstand des RRB und damit auch des hier zu beurteilenden Verfahrens. Dazu führte die Beschwerdeführerin aus, dass ihr durch dieses separate Verfahren kein Rechtsnachteil erwachsen dürfe. Diesbezüglich ist Folgendes anzumerken:

E. 1.2.1

Wenn es um allenfalls UVPpflichtige Anlagen geht, so ist im Kanton Basel-Landschaft nicht gesetzlich geregelt, welches das Leitverfahren ist, in welchem die UVP-Pflicht geprüft wird. Gemäss den Merkblättern des Kantons ist es in der Regel das Baubewilligungsverfahren. Der strittige Bedarfsnachweis ist gemäss § 27 Abs. 1 USG BL ebenfalls im Baubewilligungsverfahren zu erbringen. Fraglich ist, ob die von der

Beschwerdeführerin geplante Erweiterung ihrer Anlage eine Baubewilligung benötigt. Das kantonale RBG sieht in § 120 Abs. 1 lit. a und b vor, dass eine Baubewilligung erforderlich ist für die Erstellung neuer Bauten, die Erweiterung oder Abänderung bestehender Bauten und Anlagen sowie für die Änderung der Benützungsort bestehender Bauten und Anlagen, insbesondere bei wesentlicher Änderung der gewerblichen Nutzung. Die Beschwerdeführerin will eine Erweiterung des bewilligten Betriebs vornehmen, indem in die bestehende Halle ein zweiter Shredder eingebaut wird. Abfallanlagen gelten als "Bauten und Anlagen" im Sinne des Raumplanungsrechts und benötigen nach Art. 22 RPG eine Baubewilligung. Das gilt auch in denjenigen Fällen, in denen die Installation einer industriellen Abfallanlage beabsichtigt ist; und zwar auch dann, wenn diese in ein bestehendes Gebäude eingebaut werden soll (vgl. dazu Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 36 zu Art. 31). Somit dürfte im vorliegenden Fall, in dem die Installation eines zweiten Shredders beabsichtigt ist, vor der zuständigen Instanz ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen sein. Das Kantonsgericht kann vorliegend aber nur die Vorfrage entscheiden, ob - als eine der Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung - ein Bedarfsnachweis verlangt werden darf oder nicht.

E. 1.2.2

Gemäss § 27 Abs. 2 USG sind für diverse Abfallanlagen Betriebsbewilligungen notwendig, und zwar für regionale Sammelstellen, Zwischenlager, Anlagen zum Sortieren, Behandeln oder Verwerten von Abfällen, Abfallverbrennungsanlagen und für Deponien. Das von der Beschwerdeführerin vorgesehene Shreddern von Altholz fällt zweifellos unter den Begriff des "Behandeln von Abfall", denn darunter fällt u.a. jede physikalische Veränderung der Abfälle (vgl. Tschannen, a.a.O., Vorbemerkungen zu Art. 30-32e, Rz. 48 in fine). Insofern liegt eine Abfallanlage vor, für die eine Betriebsbewilligung notwendig ist. Soweit ein Betrieb gegenüber dem ursprünglich bewilligten Betrieb verändert wird, bedarf dies auch einer entsprechenden Änderung der Betriebsbewilligung. Das von der Beschwerdeführerin beabsichtigte Shreddern von Altholz war bislang in der Betriebsbewilligung nicht vorgesehen, sodass auch diese angepasst werden muss. Im Rahmen der Erweiterung der Betriebsbewilligung müssen die Voraussetzungen zur Erteilung erneut geprüft werden (vgl. § 27 Abs. 3 USG BL). Da dies bislang nicht geschehen ist und vorgängig von den zuständigen kantonalen Behörden zu prüfen ist, kann auch eine solche Betriebsbewilligung im vorliegenden Verfahren nicht erteilt werden.

E. 1.3

Nach dem Gesagten kann im vorliegenden Verfahren weder eine Baubewilligung noch eine Betriebsbewilligung erteilt werden. Zu beurteilen ist vorliegend einzig, ob ein Bedarfsnachweis verlangt werden darf oder nicht. Auf das Begehren, es sei eine Betriebsbewilligung zu erteilen, kann folglich nicht eingetreten werden.

E. 2

Gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO können mit der verwaltungsrechtlichen Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (lit. b) gerügt werden. Demgegenüber ist die Angemessenheitsüberprüfung gemäss § 45 Abs. 1 lit. c VPO ausgeschlossen.

E. 3

Der strittige Bedarfsnachweis für Abfallanlagen wird in § 27 Abs. 1 USG BL festgeschrieben und lautet wie folgt: "Die Baubewilligung für eine Abfallanlage wird nur erteilt, wenn in der Region ein Bedürfnis für die Anlage besteht." Die Beschwerdeführerin macht geltend, der im kantonalen USG verlangte Bedarfsnachweis verstosse gegen höherrangiges Bundesrecht, insbesondere das USG des Bundes und gegen die Wirtschaftsfreiheit. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass dem nicht so sei, da die fragliche kantonale Bestimmung insbesondere auch vom Bundesrat genehmigt worden sei.

E. 3.1

Die bundesrätliche Genehmigung eines kantonalen Erlasses ist für die Gerichte nicht bindend, d.h. ein Gericht kann trotz erfolgter Genehmigung eine Bestimmung auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen (vgl. BGE 104 Ia 480 für die Überprüfung durch das Bundesgericht). Da das Kantonsgericht gemäss § 26 VPO in Verfassungsbeschwerden und gemäss § 46 VPO in Verwaltungsbeschwerden die Kompetenz zur Überprüfung kantonalen Erlasses ebenfalls besitzt, ist auch das Kantonsgericht nicht an die Genehmigung des Bundesrates gebunden.

E. 3.2

Beide Parteien führen zur Begründung ihrer Standpunkte Urteile an, die angeblich belegen, dass der Bedürfnisnachweis zulässigerweise im kantonalen USG enthalten sei, bzw. dass dieser Bedürfnisnachweis klarerweise bundesrechtswidrig sei.

E. 3.2.1

Der Regierungsrat bezieht sich auf das Urteil des Kantonsgerichts betreffend eine Bauschuttrecyclinganlage in Reigoldswil (KGE VV vom 19. Januar 2005, 810 03 376). Nach Auffassung der Vorinstanz hat das Kantonsgericht in diesem Entscheid den kantonalen Bedarfsnachweis geschützt und bestätigt. Der Vorinstanz ist insofern zuzustimmen, dass das Kantonsgericht im angeführten Entscheid nicht festgestellt hat, dass die fragliche Bestimmung gegen höherrangiges Recht verstösst. Allerdings ist festzuhalten, dass die Frage nach der Übereinstimmung der fraglichen Bestimmung mit höherrangigem Recht nicht thematisiert wurde. Streitig war alleine wie der Begriff "der Region" zu verstehen sei. Dabei hat das Kantonsgericht festgestellt, dass als "Region" wenigstens die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt zu verstehen sei und nicht - wie dies die Beschwerdeführer verlangten - lediglich das hintere Frenkental. Da der Bedarfsnachweis von der um die Bewilligung nachsuchenden Firma erbracht worden war und das Gesuch auch die übrigen Voraussetzungen erfüllte, erhielt die Firma die Bewilligung. Somit stellte sich die Frage nach der grundsätzlichen Zulässigkeit der Bedarfsklausel nicht und wurde denn auch vom Kantonsgericht nicht geprüft. Genau gleich verhält es sich mit dem Entscheid des Bundesgerichts in dieser Angelegenheit (Entscheid des Bundesgerichts vom 9. Februar 2006, 1A.149/2005).

E. 3.2.2

Die Beschwerdeführerin ihrerseits beruft sich auf BGE 126 II 26 ff. Dort monierten die Beschwerdeführer, dass der Kanton keine Abfallplanung geschaffen habe und die beabsichtigte Umnutzung des Betonwerks in eine Reststoffverfestigungsanlage deshalb nicht bewilligt werden könne. Das Bundesgericht führte in diesem Entscheid aus, nur für jene Abfälle, für deren Entsorgung der Kanton über ein Monopol verfüge, bestehe auch eine umfassende Planungspflicht. Dies treffe für Siedlungsabfälle und Deponien zu. Für die restlichen Abfälle bestehe keine umfassende Planungspflicht der Kantone und es treffe

nicht zu, dass die Kantone nur bei ausgewiesenem Bedarf solche Anlagen bewilligen dürften. Bedarfsnachweise müssten nach dem revidierten USG nur für Deponien und andere öffentliche Abfallanlagen erbracht werden (BGE 126 II 26 ff. E. 3c und d). Auf die weiteren Ausführungen des Bundesgerichts wird noch zurückzukommen sein.

E. 3.2.3

Nach dem Gesagten kann die Frage, ob der Bedarfsnachweis gemäss § 27 USG BL zulässig ist, weder aus den Ausführungen im Entscheid des Kantonsgerichts noch aus denjenigen in BGE 126 II 26 ff. alleine beantwortet werden.

E. 4

Die strittige Frage ist somit durch Auslegung des USG des Bundes und des kantonalen USG BL zu klären.

E. 4.1

Unbestritten ist, dass das USG des Bundes einen Bedürfnisnachweis nur für Abfallanlagen, die der Entsorgung von Siedlungsabfällen dienen, und für Deponien verlangt (so auch das Bundesgericht in BGE 126 II 26 ff. E. 3d: "Ein Bedürfnisnachweis für private Anlagen wird auch bei UVPpflichtigen Anlagen nicht verlangt").

E. 4.2

Das Bundesrecht verlangt somit keinen Bedürfnisnachweis für Anlagen wie die vorliegende. Es stellt sich somit die Frage, ob die Kantone über die Anforderungen des USG des Bundes hinaus im kantonalen Recht eine Bedürfnisklausel einführen dürfen oder nicht. Ob dies zulässig ist oder nicht, hängt unter anderem davon ab, ob das USG des Bundes die Materie vollständig regelt oder nicht. Art. 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung im Umweltbereich ein (vgl. Reto Morell, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 9 zu Art. 74). Damit bleiben die Kantone solange zur Gesetzgebung zuständig, als nicht der Bund umfassend von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Dementsprechend verdrängt das USG des Bundes grundsätzlich kantonales Recht. Soweit das USG des Bundes einen Sachbereich umfassend regelt, besteht kein Raum mehr für ergänzendes kantonales Recht (vgl. Helen Keller, Kommentar zum USG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 2 zu Art. 65). Es besteht ebenfalls Einigkeit, dass der Bund durch die Gesetzgebung im USG mit den Artikeln 30-32 auf jeden Fall den Abfallbereich grundsätzlich umfassend regeln wollte, sodass daneben an sich kein kantonales Recht mehr Platz hat (vgl. Tschannen, a.a.O., Vorbemerkungen zu Art. 30-32e, Rz. 13; ebenso Keller, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 65).

E. 4.3

Allerdings hat der Bund den Kantonen in Art. 31 USG unter dem Titel "Abfallplanung" Aufgaben im Bereich der Abfallbehandlung auferlegt. Die Kantone erstellen eine Abfallplanung, insbesondere haben sie den Bedarf an Abfallanlagen zu ermitteln, Überkapazitäten zu vermeiden und Standorte der Abfallanlagen festzulegen. Wie sie das zu tun haben, regeln die Art. 15-18 der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) vom 10. Dezember 1990. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme ausführt, müssen die Kantone Ausführungsvorschriften erlassen. Bereits der Begriff der Ausführungsvorschrift

impliziert, dass diese Vorschriften sich im Rahmen des vom Bund vorgegebenen Abfallrechts zu bewegen haben und diesen nicht sprengen dürfen. Dass die Ausführungsvorschriften des Kantons Basel-Landschaft vom Bundesrat genehmigt wurden, hat - wie erwähnt - für das Kantonsgericht keine bindende Wirkung. Aus dieser Pflicht zur Abfallplanung, insbesondere der Vermeidung von Überkapazitäten gemäss Art. 31 Abs. 1 zweiter Satz USG, leitet der Regierungsrat das Recht ab, Bedarfsnachweise für jegliche Art von Abfallanlagen zu verlangen, wie das in § 27 Abs. 1 USG BL festgelegt ist.

E. 4.4

Im Folgenden ist zu untersuchen, wie weit die Befugnisse des Kantons zur Abfallplanung reichen, insbesondere ob die Kantone aufgrund der Pflicht zur Abfallplanung berechtigt sind, für alle Arten von Abfallanlagen einen Bedarfsnachweis zu verlangen. Im Folgenden ist je nach Anlage zu unterscheiden: Die Pflicht einen Bedarfsnachweis zu verlangen, ergibt sich für Deponien direkt aus Art. 30e Abs. 2 USG (Wer eine Deponie errichten oder betreiben will, braucht eine Bewilligung des Kantons; sie wird ihm nur erteilt, wenn er nachweist, dass die Deponie nötig ist.). Ein Bedarfsnachweis darf von den Kantonen auch für Abfallanlagen, die der Entsorgung von Siedlungsabfällen dienen, gestützt auf Art. 31b Abs. 2 USG verlangt werden. Denn Art. 31b Abs. 2 USG hält fest, dass die Kantone bei diesen Anlagen für einen wirtschaftlichen Betrieb zu sorgen haben. Dies ist auch deshalb unproblematisch, weil den Kantonen in diesem Bereich ein Entsorgungsmonopol zukommt. Abfallanlagen, die der Entsorgung von übrigen Abfällen dienen, unterliegen keinem Bedarfsnachweis (vgl. Tschannen, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 31 mit weiteren Hinweisen und Rz. 37). Begründet wird diese Auffassung damit, dass der Bundesgesetzgeber eine Grundsatzentscheidung in der Abfallwirtschaft getroffen habe, gemäss welcher die Entsorgung der Siedlungsabfälle durch Verbrennungsanlagen den Kantonen obliege. Die Kantone verfügen in diesem Bereich über ein Monopol bzw. es wird ihnen vorgeschrieben, dass sie die Errichtung von Deponien nur bei Bedarf bewilligen dürfen. Der restliche Bereich der Abfallwirtschaft wurde bewusst den Privaten vorbehalten: Die Privatwirtschaft hat die Entsorgung der übrigen Abfälle sicherzustellen und trägt deshalb auch das Risiko von Überkapazitäten. Das Bundesgericht hat im erwähnten BGE 126 II 26 ff. dazu in diversen Erwägungen Stellung bezogen. So führt das Bundesgericht aus, dass der Umstand, dass die Kantone oder der Bundesrat hinsichtlich der übrigen Abfälle Einzugsgebiete nur subsidiär festzulegen haben, gegen einen umfassenden Planungsauftrag im Sinne einer planwirtschaftlichen Regelung spricht (BGE 126 II 29 f. E. 3a). Des Weiteren wurde ausgeführt, dass Aufgabe der Kantone nur sei, dafür zu sorgen, dass private Entsorgungsanlagen den einschlägigen Gesetzen entsprechen würden und dass dieser beschränkten Verantwortung keine umfassende Planungspflicht gegenüberstehen könne. Die Planungspflicht sei nicht so auszulegen, dass die Privaten geradezu daran gehindert würden, die in ihren Verantwortungsbereich fallenden Entsorgungsanlagen zu errichten und zu betreiben (BGE 126 II 31 f. E. 3c). Ausserdem hält das Bundesgericht fest, aus der Abfallplanungspflicht ergebe sich nicht, dass für Abfallanlagen generell ein Bedarfsnachweis zu führen sei (BGE 126 II 33 E. 3d). Aus dem Umstand, dass der Bund im Bereich der Abfallanlagen umfassend und vollständig legiferiert hat und dass gemäss den Ausführungen des Bundesgerichts aus der Abfallplanungspflicht der Kantone kein genereller Bedarfsnachweis für Abfallanlagen gefordert werden darf, kann geschlossen werden, dass der generelle Bedarfsnachweis, wie ihn der Kanton Basel-Landschaft in § 27 Abs. 1 USG enthält, bundesrechtswidrig ist. Die in Frage stehende Anlage ist eine Abfallanlage zur Behandlung übriger Abfälle, also nicht von Siedlungsabfällen, und stellt

auch keine Deponie dar, sodass für diese Anlage der Bedarfsnachweis nicht gefordert werden darf.

E. 4.5

Der Kanton widerspricht dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Auslegung des USG durch die Kommentatoren mit diversen Argumenten. So bringt der Regierungsrat vor, wenn solche Anlagen ohne Bedarf errichtet würden, bestehe die Gefahr, dass die Anlagenbetreiber Konkurs gingen und der Kanton die Kosten für die Beseitigung der nicht verwerteten Abfälle zu tragen habe (Art. 31 b USG). Diese Möglichkeit besteht tatsächlich. Allerdings betrifft diese Gefahr wohl keine allzu grosse Mengen, sodass dies keinen Grund darstellt, um von der Grundentscheidung des Gesetzgebers für die privatwirtschaftliche Abfallentsorgung abzuweichen und einen Bedürfnisnachweis zuzulassen. Des Weiteren bringt der Regierungsrat vor, die Bedürfnisklausel sei auch wirtschaftspolitisch motiviert. Es ist richtig, dass Bedürfnisklauseln grundsätzlich Ausdruck von wirtschaftspolitisch motivierten Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind und der Wirtschaftslenkung dienen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, Rz. 2528). Solche wirtschaftspolitischen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit - nun auch grundsatzwidrige Eingriffe genannt (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 657 ff.) - sind als "Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit" grundsätzlich eben gerade unzulässig (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, S. 597). Zulässig sind sie nur, wenn sie in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen sind oder auf kantonalen Regalrechten beruhen (Art. 94 Abs. 4 BV). Weder das eine noch das andere ist vorliegend gegeben, weshalb die hier strittige Bedürfnisklausel grundsätzlich gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verstösst. In der Literatur wird festgehalten, dass nicht jede geringfügige staatliche Beeinflussung des Wettbewerbs eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bedeutet. Neben dem Ausmass der Wettbewerbsverzerrung ist auch das Eingriffsmotiv zu beachten. Dies insbesondere dann, wenn dem Eingriffsmotiv ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse zu Grunde liegt (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 659). Somit ergibt sich, dass je gewichtiger das öffentliche Interesse, umso eher vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abgewichen werden darf. Vorliegend hat der kantonale Gesetzgeber die Bedürfnisklausel auch aus Umweltschutzgründen - Verhinderung des Abfalltourismus - eingeführt. Art. 74 Abs. 1 BV hält aber ausdrücklich fest, dass es Sache des Bundes ist, Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes zu erlassen. Das Erfordernis eines Bedarfsnachweises ist eher als schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit zu betrachten und es stellt sich die Frage, ob ein solch schwerer Eingriff überhaupt noch durch das Motiv gerechtfertigt werden kann. Diese Frage kann vorliegend aber offen gelassen werden. Wie oben dargelegt, müsste der Bund eine klare gesetzliche Grundlage schaffen, um aus Umweltschutzgründen in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen zu können. Vorliegend ist aber eine solche gesetzliche Grundlage zur Einführung eines Bedarfsnachweises für die übrigen Abfallanlagen nicht vorhanden (vgl. oben Ziff. 4.4), weshalb das Erfordernis eines Bedarfsnachweises gemäss § 27 Abs. 1 USG BL einen Verstoß gegen die Wirtschaftsfreiheit darstellt.

E. 5

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass für die von der Beschwerdeführerin geplante Erweiterung ihrer Abfallanlage kein Bedürfnisnachweis verlangt werden darf. § 27 Abs. 1

USG BL erweist sich im konkreten Anwendungsfall als bundesrechtswidrig, weshalb die Beschwerde in dem Sinne gutzuheissen ist, dass die Angelegenheit zur Fortsetzung des Verfahrens an die BUD zurückzuweisen ist. Des Weiteren ist die Angelegenheit zur Neuverlegung der Kosten für das vorinstanzliche Verfahren an den Regierungsrat zurückzuweisen. KGE VV vom 12. September 2007 (810 07 101)/GFD

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.